

Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional

Anuario 2018-2019



cei

centro de educación e investigación para la *paz*

Manuela Mesa (coord.)

Federico Mayor Zaragoza ■ Ana González-Páramo ■
Teresa de Fortuny ■ Xavier Bohigas ■ Manuela Mesa ■
Francisco Rojas Aravena ■ Jose Antonio Sanahuja ■
Elisenda Calvet ■ Xulio Ríos ■ Nerea Bilbatúa ■
Rosa Meneses ■ Óscar Mateos

Manuela Mesa (coord.)

Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional

Anuario 2018-2019

baiz



ceipaz



El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional Anuario CEIPAZ 2018-2019

Federico Mayor Zaragoza, Ana González-Páramo, Teresa de Fortuny, Xavier Bohigas, Manuela Mesa, Francisco Rojas Aravena, Jose Antonio Sanahuja, Elisenda Calvet, Xulio Ríos, Nerea Bilbatúa, Rosa Meneses, Óscar Mateos

© Federico Mayor Zaragoza, Ana González-Páramo, Teresa de Fortuny, Xavier Bohigas, Manuela Mesa, Francisco Rojas Aravena, Jose Antonio Sanahuja, Elisenda Calvet, Xulio Ríos, Nerea Bilbatúa, Rosa Meneses, Óscar Mateos

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz

Ciudad Universitaria Cantoblanco

Pabellón C

Calle Einstein, 13. Bajo

28049 Madrid

Tel. 91497.37.01

info@ceipaz.org

<http://ceipaz.blogspot.com>

www.ceipaz.org

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
7ª edición: mayo 2019
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-16885-12

Sumario

Introducción	
<i>Manuela Mesa</i>	9

Tendencias internacionales

Supremacismo, autoritarismo y crisis de la democracia	
<i>Federico Mayor Zaragoza</i>	13
El auge de la ultraderecha en Europa y los discursos xenófobos	
<i>Ana González-Páramo</i>	27
Panorama actual y perspectiva de futuro de las armas nucleares	
<i>Teresa de Fortuny y Xavier Bohigas</i>	43
Educación y retos globales: promover la ciudadanía global en tiempos de involución	
<i>Manuela Mesa</i>	61

Perspectivas regionales

Las elecciones y el cambio político en América Latina	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	87
La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa	
<i>Jose Antonio Sanahuja</i>	107
Justicia y democracia en Guatemala: La Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG)	
<i>Elisenda Calvet</i>	127
La China de Xi Jinping	
<i>Xulio Ríos</i>	143
Narrativas para la transformación de conflictos en Asia: el caso de Sri Lanka y Filipinas. Lecciones aprendidas	
<i>Nerea Bilbatúa Thomas</i>	159
Mohamed Bin Salman y el futuro de Arabia Saudí: Las dos caras del régimen autocrático en plena reforma	
<i>Rosa Meneses</i>	175
África Subsahariana: entre la deriva autoritaria y los nuevos procesos de democratización	
<i>Óscar Mateos</i>	193
Relación de autores y autoras	217

La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales y director de la Fundación Carolina



Desde mediados de 2000 América Latina ha sido un hervidero de innovación institucional, promoviendo organizaciones y plataformas de concertación, cooperación e integración como la Comunidad Sudamericana de Naciones y la posterior Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana de nuestra América- Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). A ello se sumó la redefinición del Mercosur en clave de mayor cooperación política y social. Estas instancias fueron conceptualizadas de muy distinta manera: como expresión de los mecanismos de gobernanza regional propios de un “nuevo regionalismo”, o como expresiones del regionalismo “posliberal”, “poshegemónico” o “estratégico” (Sanahuja 2012, 2017; Riggiozzi y Tussie 2012; Aponte 2014). En todos los casos, se trataba de propuestas que trataban de superar, sin renunciar a sus logros, las visibles limitaciones del llamado “regionalismo abierto” que se desplegó desde principios de los años noventa. Las nuevas organizaciones trascendían la clásica dimensión comercial de la integración regional, que muchos años atrás Jan Tinbergen (1965) había definido como “integración negativa”, auto-

limitada, en función de lógicas de mercado, a la supresión de las barreras a la libre circulación de factores. Frente a ello, fueron expresiones de la “integración positiva”, centrada en la construcción de políticas e instituciones comunes. Por ello, promovieron una renovada dinámica de diálogo y concertación política y nuevas formas de cooperación económica y social o de “gobernanza” regional en distintos ámbitos.

Lo más importante, quizás, es que estas organizaciones se orientaban explícitamente a lograr mayor autonomía regional: en política exterior, frente a Estados Unidos; y en cuanto a estrategias de desarrollo, frente a las dinámicas de la globalización. En el caso de Unasur reflejaban, además, el “liderazgo cooperativo” de Brasil como potencia regional, y se interpretaron como la particular contribución latinoamericana al multilateralismo global a partir de organizaciones regionales fuertes. La búsqueda de agendas de cooperación más amplias, en medio ambiente, educación, movilidad de personas, política exterior, o seguridad, se extendió incluso a los grupos regionales que seguían apostando por el regionalismo abierto y por estrategias liberales de integración, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o, posteriormente, la Alianza del Pacífico.

Las condiciones que hicieron posible el giro regionalista posliberal ya no están presentes

Década y media más tarde las condiciones que hicieron posible ese giro regionalista posliberal dejaron de estar presentes: terminó el favorable ciclo económico de las *commodities*, que proporcionó los recursos materiales sobre los que se sustentaron unas políticas exteriores más asertivas, y los liderazgos regionales que impulsaron el ciclo posliberal. A la región ha retornado la secular situación de vulnerabilidad ante un contexto internacional adverso. Por otro lado, las sociedades latinoamericanas, que en esa etapa conocieron importantes avances en cuanto a ascenso social y expansión, desde abajo, de las clases medias, dieron la espalda a los gobiernos que lo hicieron posible, no aceptan ya ser gobernadas como antes, y en ocasiones no logran encajar bien el ascenso de sectores tradicionalmente subalternos. Por todo ello, la etapa dominada por gobiernos progresistas quedó atrás, y la región —con algunas excepciones, entre las que encuentra el importante cambio político de México— ha girado claramente hacia la derecha, en un proceso que desde finales de 2015 ha dado paso a nuevos gobiernos liberal-conservadores y, en momentos posteriores, a un gobierno de ultraderecha en Brasil. También se ha producido un mayor desplazamiento a la derecha de otros gobiernos, lo que se ha hecho visible en sus discursos sobre género, inmigración o seguridad ciudadana, más conservadores, securitarios y punitivistas (Brumat 2019); y en su mayor acercamiento a la administración Trump, que marca a su vez el retorno de Estados Unidos a una intervención más directa en los asuntos latinoamericanos. Ese giro conservador, por último, se expresa también con discursos fuertemente

ideologizados. En ellos se expresa la intensa contestación institucional y normativa de la integración regional y el regionalismo por parte de las nuevas derechas latinoamericanas y los gobiernos de los que son titulares,¹ provocando con ello una grave crisis de las organizaciones regionales que caracterizaron la etapa anterior.

Concertación, cooperación e integración regional en el “giro conservador”: un balance

En 2019, un examen de conjunto de la integración regional y del regionalismo latinoamericano y de sus vicisitudes más recientes deja un balance poco halagüeño. Unasur, en primer lugar, quedó paralizada como instancia de diálogo político y gestión de crisis —no así en otros ámbitos de cooperación— a causa del enfrentamiento ideológico y los vetos cruzados del bloque “bolivariano” y los gobiernos de derecha. Frente a ello, estos últimos decidieron en agosto de 2017, de manera concertada, crear el “Grupo de Lima” como mecanismo *ad hoc* para afrontar la crisis política y la deriva autoritaria en Venezuela.² En ese marco, entre 2017 y 2019, como se examina en el siguiente apartado, decidieron abandonar Unasur, sin hacer muchos esfuerzos para preservar esa organización. A continuación, en una iniciativa tan controvertida como la anterior, el 22 de marzo de 2019, establecieron en su lugar el más débil “Foro para el Progreso de América del Sur” (Prosur) como nuevo marco de diálogo político entre gobiernos afines.

Aunque se presenta a sí mismo como frente común de gobiernos democráticos, el Grupo de Lima —con la excepción de Costa Rica—, lo es más bien de gobiernos liberal-conservadores, sin que ello evite fracturas internas. Ha habido distintas posiciones respecto a al uso de la fuerza y el riesgo de violencia en una posible salida a la crisis venezolana, al menos hasta la desastrosa gestión de la intentona de entrada en Venezuela a través de la frontera en Cúcuta (Colombia), tras los cuales el Grupo de Lima rechazó de manera inequívoca una intervención militar externa. Tampoco ha habido acuerdo sobre la imposición de sanciones y su alcance, incluso si se trata de sanciones selectivas e “inteligentes” como las adoptadas por Estados Unidos, Canadá o la UE, para las que el Grupo de Lima carece de capacidad legal, como sí tiene la OEA, Mercosur o Unasur. Tampoco ha habido acuerdo respecto a la iniciativa de algunos países del Grupo de presentar una demanda ante la Corte Penal Internacional (CPI) contra Nicolás Maduro y otros dirigentes venezolanos por crímenes de lesa humanidad. El

¹ Utilizamos aquí el concepto “contestación” como práctica social que implica una crítica normativa, según lo define Antje Wiener (2017: 112): “la gama de prácticas sociales que expresan discursivamente la desaprobación de las normas”.

² Integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, con la incorporación posterior de Guyana y Santa Lucía.

Que el Grupo de Lima se erija en protagonista regional frente a la crisis de Venezuela puede ser tanto parte del problema como de su solución

Grupo de Lima, por último, es a la vez consecuencia y causa de la fractura política que paraliza a la región. Que este grupo se erija en protagonista regional frente a la crisis venezolana puede ser tanto parte de la solución, si permite una actuación concertada, como del problema, por su sesgo ideológico y por el alineamiento de alguno de sus países —en particular, la Colombia de Iván Duque, y desde finales de 2018, el Brasil de Jair Bolsonaro— con lo sectores de la oposición venezolana más duros y reacios al diálogo y la negociación, y que piden activamente que una intervención externa fuerce un “cambio de régimen” (Smilde y Ramsay 2019; Sanahuja 2019). Tras el reconocimiento de Juan Guaidó, al actuar a remolque de la oposición venezolana y de Estados Unidos, el Grupo de Lima no ha podido jugar un papel relevante en la resolución de la crisis. Tras el fallido intento de derrocamiento del gobierno de Maduro del 30 de abril se observa, sin embargo, un significativo giro hacia la diplomacia. En la reunión de este Grupo en la ciudad de Lima del 3 de mayo, tras esos acontecimientos, el Grupo propone involucrar a Cuba en la búsqueda de una solución, así como una reunión conjunta para “converger” con el Grupo de Contacto Internacional, liderado por la UE, que tiene como propósito apoyar una transición democrática en Venezuela como resultado de un proceso de negociación entre ambas partes (Smilde y Ramsay 2019).

Desde mediados de 2018 el desplazamiento masivo de población venezolana al exterior ha supuesto un verdadero desborde regional de la crisis. Más allá de su importancia intrínseca como cuestión humanitaria, el éxodo venezolano se convirtió para los países vecinos en un problema a la vez de política interna y regional, no sin contradicciones internas —incluyendo ocasionales brotes de xenofobia— entre la retórica de solidaridad con Venezuela y los condicionantes internos de cada país (Mijares y Rojas 2018). Ello mostró las limitaciones de las políticas declarativas que hasta ese momento habían caracterizado al Grupo de Lima, que empezó a concertar posiciones para hacer posible el reconocimiento de Juan Guaidó en el momento de iniciarse un nuevo mandato presidencial, en enero de 2019. La cuestión migratoria también alentó la aproximación al Grupo de Lima del gobierno de Lenin Moreno en Ecuador, en ese momento ya inmerso en un proceso de distanciamiento político de su antecesor, Rafael Correa.

Sin embargo, los propios países afectados no han sido capaces de concertar posiciones, coordinar acciones o establecer un mecanismo regional de respuesta al éxodo venezolano (Serbin Pont 2018; CRIES 2018; Camilleri y Hanson 2018). En septiembre de 2018, 11 países de la región se reunieron en Quito, por iniciativa de Ecuador, para coordinar la acción regional ante la crisis migratoria. La “Declaración de Quito” adoptada en esa reunión no logró establecer ningún meca-

nismo regional, y se acordó seguir trabajando “de manera individual y cooperar según cada país lo estime adecuado y oportuno”. Además de un llamado a la implicación mayor de la cooperación internacional y en particular de Naciones Unidas, la OEA y a la OIM, se demandó del Gobierno de Venezuela el reconocimiento de la crisis humanitaria y un mecanismo de asistencia en su propio territorio —lo que no fue aceptado por Bolivia, que no firmó la Declaración—, y se lanzó un llamamiento general a medidas administrativas en cada país —aceptación de documentos caducados y otros requisitos de entrada— que facilitaran la admisión de la población venezolana. Una segunda reunión regional en Quito, en noviembre, condujo al compromiso de dar acogida y oportunidades laborales a los migrantes y refugiados venezolanos, de nuevo sin medidas comunes, de acuerdo a la legislación y condiciones de cada país de acogida (Acosta, Blouin y Freier 2019).

En Centroamérica se ha logrado preservar el marco institucional del SICA a costa de no activar sus mecanismos de defensa de la democracia, con un serio desgaste de su legitimidad. Este grupo ha visto su capacidad de acción limitada por la regla de la unanimidad, poniendo de nuevo de manifiesto que las organizaciones regionales no tienen capacidad de actuar frente a crisis políticas que afectan a sus miembros, por lo que tienen que recurrir a actores externos. Este es el caso de las crisis que viven dos países centroamericanos: por un lado, Guatemala, donde el gobierno de Jimmy Morales ha expulsado al comisionado Iván Velásquez, a cargo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), y ha roto de forma unilateral el acuerdo con Naciones Unidas que permitía su actuación. Por otro, la deriva autoritaria y la represión —con más de 300 muertos— del régimen de Daniel Ortega en Nicaragua. En este último caso, el SICA no ha podido adoptar ninguna medida efectiva de presión. En la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno —el máximo órgano decisorio del SICA— celebrada en Santo Domingo el 30 de junio de 2018, se otorgó un mandato de mediación al secretario general, el expresidente guatemalteco Vinicio Cerezo. Para sortear el veto del propio gobierno nicaragüense, dicho mandato fue muy débil y a la postre no ha sido efectivo (Espinoza 2018; International Crisis Group 2018).

Si se dirige la mirada a la CELAC también se observa un escenario de bloqueo y abandono por parte de los nuevos gobiernos de derechas latinoamericanos. Este foro, establecido en sendas cumbres entre 2010 y 2011, partía del exitoso precedente del Grupo de Río, una plataforma de concertación de política exterior a nivel de cancilleres nacida en los años ochenta para dar apoyo al proceso de paz en Centroamérica y a las transiciones democráticas de ese periodo. Redefinido como foro de jefes de Estado y de gobierno, y con una agenda ampliada de concertación política, la CELAC se constituyó en un interlocutor regional ante actores externos como la UE, China, o

*La fractura
causada por la
crisis venezolana
también ha
paralizado la
CELAC como
instancia regional*

Estados Unidos, reforzando la autonomía y la condición de actor de la región. En ese papel, a pesar de las diferencias ideológicas que existían en su interior, propició importantes acuerdos, como los que avalaron el retorno de Cuba a los foros regionales.

La fractura causada por la crisis venezolana también ha paralizado la CELAC como instancia regional de concertación y diálogo político, tanto para la propia región, como con socios externos. La última cumbre anual de CELAC se celebró en 2017, bajo la presidencia pro-témpore de República Dominicana, pero los profundos desacuerdos en torno a la crisis de Venezuela impidieron la celebración de posteriores reuniones. De igual manera, no fue posible celebrar la III Cumbre CELAC-UE prevista en 2017 en El Salvador y desde entonces esta reunión bienal no ha podido tener lugar en su formato habitual, con los jefes de Estado y de gobierno, quedando las relaciones birregionales limitadas a las reuniones de cancilleres.

En consecuencia, la única instancia que hoy es capaz de reunir a los gobiernos del conjunto de la región es la Cumbre Iberoamericana de Naciones. De esta forma, recobra importancia como foro de diálogo político, cuando años antes había sido puesta en cuestión ante la aparición de CELAC, Unasur, o las cumbres UE-CELAC. Sin embargo, preservar el espacio iberoamericano implica dejar fuera de agenda las crisis políticas que aquejan a varios países de la región, y establecer una agenda muy acotada. Así ocurrió con la Cumbre de Antigua Guatemala de noviembre de 2018, centrada en la cooperación técnica y en asuntos transversales sobre los que hay consenso, como la igualdad de género o la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

El panorama de la integración económica regional también refleja ese viraje. En un contexto de ascenso del proteccionismo y de crisis de la globalización, los mercados regionales cobran mayor relevancia que en el pasado, y no hay que olvidar que el comercio y la inversión intrarregional y las cadenas de valor regionales tienen un peso significativo en algunos grupos de integración como Mercosur o SICA (Nolte 2017; Sanahuja 2018). Sin embargo, los nuevos gobiernos liberal-conservadores no han dado un impulso real a la integración económica. Las especulaciones sobre una convergencia de Mercosur a la más liberal Alianza del Pacífico no han tenido resultados concretos. Se observa un claro “giro comercial” del Mercosur que pone en cuestión su dimensión política, más allá de la suspensión de la membresía de Venezuela y del bloqueo a la adhesión de Bolivia. Como se detallará, los Estados miembros están rebajando el alcance del Parlamento del Mercosur, al suprimir la elección de sus miembros por sufragio universal y directo. Brasil, y en menor medida Uruguay han presionado a favor de la “flexibilización” de este bloque, lo que supondría renunciar a su (imperfecta) unión aduanera y rebajarlo a la categoría de zona de libre

comercio. Este paso, se ha argumentado, sería necesario para facilitar la firma de manera individual de acuerdos con terceros países, y no como bloque, aunque tales acuerdos parecen más improbables en un escenario de creciente proteccionismo y nacionalismo económico, de crisis de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y de retorno, de la mano de la Administración Trump, del “comercio administrado” (Elliott, 2018). En cualquier caso, la preferencia por intensificar los vínculos con China y otros países de Asia sigue siendo, antes y ahora, un factor que desalienta la profundización de la integración económica regional tanto para el Mercosur como para la Alianza del Pacífico.

Se puede pensar que el cuestionamiento y las dificultades que enfrenta el regionalismo latinoamericano solo afectan al que responde a una matriz progresista y “posliberal”, mientras que los grupos inspirados por una visión liberal-conservadora, y en particular la Alianza del Pacífico, se habrían afirmado como la opción triunfadora en la pugna entre un regionalismo “atlántico” y otro “pacífico” (Sanahuja 2017). No es así. Este último también se enfrenta a un escenario más adverso y a sus propias contradicciones. Hay dos factores, en particular, que ponen en cuestión el origen y razón de ser de la Alianza del Pacífico. Por un lado, la crisis y declive de su antítesis, el ALBA-TCP, que le hace perder atractivo en una de sus principales funciones: ser un “marcador ideológico” y una herramienta de mejora reputacional de sus miembros ante terceros países (Nolte 2016). Por otro lado, el abandono por parte de Estados Unidos de la gran apuesta “pacífica” de este grupo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Reformulado como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP) o “TPP-11”, no tiene el mismo peso y atractivo que su antecesor, al no contar con Estados Unidos. Tampoco China es miembro, y no ha sido suscrito por uno de los miembros de la Alianza del Pacífico, Colombia, lo que plantea riesgos de desviación de comercio en su seno (Pastrana y Castro 2017). Por último, el cambio de gobierno en México pone en cuestión la afinidad ideológica que ha sustentado este grupo.

En este panorama regional son los casos de Mercosur y de Unasur y su pretendida sustitución con Prosur los que de manera más clara ilustran el proceso de contestación institucional y normativa protagonizado por los gobiernos de derecha y ultraderecha que se han ido extendiendo en la región. Al examen más detallado de estos dos casos se dedican las siguientes secciones de este capítulo.

El desmantelamiento conservador del regionalismo posliberal: de Unasur a Prosur

El abandono de Unasur y la constitución de Prosur es parte de la “restauración conservadora” y el visible giro a la derecha que ha experimentado América Latina, y en particular América del Sur, en lo referido a las opciones de política exterior y las estrategias de inserción internacional, como muestran los discursos que desde los gobiernos partícipes han tratado de justificar y legitimar ambos pasos.

En abril de 2018 seis países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú) con gobiernos de derechas comunicaron a la presidencia pro témpore de Bolivia que suspendían de manera temporal, pero indefinida, su participación en Unasur, tildando a esta organización de instrumento del chavismo ante el bloqueo de sus iniciativas de condena del gobierno de Nicolás Maduro. El comunicado oficial de suspensión de actividades justificaba esa retirada temporal como respuesta a su mal funcionamiento, al bloqueo de decisiones, y a su “ideologización”, si bien esa decisión se adoptaba en el contexto del creciente activismo político-diplomático de estos países desde el Grupo de Lima.

El abandono de Unasur y la constitución de Prosur es parte del giro a la derecha de América Latina

De hecho, en 2017 Unasur ya se encontraba en un estado de bloqueo, sin celebrar sus preceptivas cumbres presidenciales anuales, y sin alcanzar un acuerdo para nombrar un Secretario General. El candidato propuesto por Argentina, el diplomático José Octavio Bordón, fue vetado por parte de Bolivia y Venezuela, que alegaron que tenía un perfil más bajo que los anteriores secretarios generales, que antes habían sido presidentes de Gobierno o ministros. Una prórroga de seis meses para el secretario general saliente, el expresidente colombiano Ernesto Samper, terminó sin acuerdo, quedando vacante el cargo. En esa situación de acefalia, la estructura administrativa se convirtió en la arena de un áspero enfrentamiento entre el anterior jefe de gabinete de Samper, el colombiano Yuri Chillán, que quedó a cargo de la secretaría General, y los responsables de área, funcionarios procedentes de Argentina, Brasil y Chile (Benzi y Narea 2019). Privada de las contribuciones al presupuesto de los Estados que suspendieron su participación, la supervivencia económica de la Secretaría General se resolvió in extremis con un aporte de Venezuela (Armendáriz 2018).

En todos estos casos se alegó, con discursos con distinta intensidad ideológica, que Unasur había dejado de funcionar, y que, además, era la expresión de políticas exteriores ideologizadas y “bolivarianas” que debían quedar atrás. Especialmente, se enfatizó que Unasur, como CELAC, ya no eran funcionales a las políticas exteriores de sus miem-

bros, en particular las de los nuevos gobiernos conservadores comprometidos con la Alianza del Pacífico y con un nuevo proyecto, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que se presentaron como opciones más “pragmáticas”, “desideologizadas”, “eficaces”, y “abiertas al mundo y a la globalización”.

Sin embargo, esos argumentos han sido parte de discursos de movilización y cohesión política más amplio, asumidos por los gobiernos de las “nuevas derechas”. Discursos funcionales al giro conservador y a la deslegitimación del adversario en la arena política interna, al que se vincula con posiciones y actores “bolivarianos”, en momentos en los que se ha producido una visible erosión de su popularidad y respaldo social. Ello fue visible en las elecciones que dieron la victoria a Macri, y en la nueva carrera ante las urnas de Macri con el justicialismo, conforme se aproximan las elecciones de 2019 en las que habrá de revalidar su mandato, en un escenario de grave deterioro económico y social (Natanson 2019); en el tránsito de Lenin Moreno desde el “Correísmo”, a una posición más liberal-conservadora, afín a la del “giro a la derecha” de la región (Ospina 2019); en la retórica de polarización política que se ha retroalimentado con el virulento rechazo a los gobiernos del Partido de los Trabajadores que ha servido de palanca de movilización de Jair Bolsonaro, y de su posterior acercamiento a Estados Unidos (Frenkel 2019, Rodrigues 2019); y en los discursos de polarización, fuertemente ideologizados, del gobierno de Iván Duque en Colombia. A la postre, todo ello desmiente el carácter pretendidamente “pragmático” y “desideologizado” de esas políticas exteriores, y que estas sirvan realmente a propósitos de política exterior, y no a exigencias electorales y de política interna (Sanahuja 2017).

Además, los argumentos de rechazo a Unasur o a CELAC se basan en un razonamiento circular y un caso bastante evidente de la falacia del “hombre de paja”: la afirmación de que estas instancias habrían “fracasado” procede justamente de algunos de los más activos e intencionales artífices de ese fracaso. Las organizaciones internacionales no fracasan por sí solas; son sus Estados miembros quienes definen sus reglas y las hacen funcionar bien, o las empujan al bloqueo o la inoperancia. El respeto “irrestringido” del principio de soberanía y la regla de la unanimidad para la toma de decisiones no fueron imposiciones “bolivarianas”, sino un acuerdo aceptado por todas las partes, y esas mismas reglas aparecen en otros esquemas con distinta inspiración ideológica como la Alianza del Pacífico, o el más reciente Prosur. En la práctica, esas reglas conducen a que las organizaciones regionales terminen convirtiéndose más en un mecanismo protector de los gobiernos que violentan las garantías constitucionales, que en mecanismos de defensa efectiva de la democracia (Closa, Castillo y Palestini 2016). Sus críticos alegan que Unasur no ha sido efectiva frente a la enquistada y difícil crisis de Venezuela. Pero difícilmente

Unasur ha sido relevante en la provisión de bienes públicos regionales y en iniciativas de cooperación útiles

podía serlo con un diseño puramente intergubernamental y una cláusula democrática supeditada a la regla de la unanimidad, que todos los Estados miembros suscribieron —incluyendo los propios reclamantes— de manera deliberada para preservar sus derechos soberanos (Sanahuja 2012; Tussie 2016). Pero tampoco han tenido éxito ante esa crisis la OEA, el Vaticano, el Grupo de Lima, u otras iniciativas de diálogo o mediación. Culpar a Unasur por esa razón sin contemplar cómo otros también han fracasado en el intento, y por razones parecidas, no resulta tampoco un argumento muy convincente para exigir su cierre y desmantelamiento (Sanahuja y Comini 2018).

La imagen caricaturesca con la que se presenta a Unasur o CELAC como instrumentos “bolivarianos” tampoco es correcta. Más que describir a esas entidades con rigor, revela las intenciones y la ideología de quienes intentan desacreditarlas y destruirlas con ese discurso. Si así fuera, Unasur, por ejemplo, difícilmente habría reunido a gobiernos e intereses de distinto signo durante años, incluyendo entre ellos a la Colombia de Uribe o de Santos, o al Chile del propio Piñera, en su primer mandato, o el de Bachelet. El bloque fue creado en 2008 en un contexto regional ya entonces muy polarizado, lo que no le impidió actuar como plataforma de diálogo y acuerdo entre gobiernos con distintas posiciones. Dificultades para la elección de Secretario General también las ha habido en el pasado, como las que se solventaron con un acuerdo por el que Colombia y Venezuela se repartieron el mandato, con María Emma Mejía (2011-2012), y Alí Rodríguez (2012-2014).

Suprimir Unasur, por otra parte, no es fácil, pues el Tratado establece que se han de liquidar las contribuciones pendientes; y la denuncia requiere, en varios casos, ser sometida a los órganos legislativos. Sobre todo, comporta costes elevados en cuanto a su importante acervo de cooperación (Samper 2018). En su trayectoria desde su constitución en 2008, Unasur ha prestado importantes servicios a la región generando consensos, fortaleciendo la proyección internacional de sus miembros, y en la gestión de crisis políticas como la que atravesó Bolivia ese año. Hay que recordar que la Unasur no pudo tener una dimensión de integración comercial por la oposición de los países miembros del ALBA-TCP (Sanahuja 2017), pero ha sido relevante en la provisión de bienes públicos regionales dando amparo a iniciativas de cooperación útiles a través de sus consejos sectoriales, aunque algunos de ellos hayan sido más efectivos que otros. Por ejemplo, en el campo de la movilidad de personas y el concepto de “ciudadanía suramericana” (Acosta 2015), por el que el permiso de trabajo de Mercosur se extendía a todos los miembros de Unasur, beneficiando a más de tres millones de personas; en la planeación y construcción de infraestructura física de transporte y energía, a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIR-

SA-Cosiplan) (Palestini y Agostinis 2014); en la salud pública y las políticas regionales de compra de medicamentos, a través del Consejo Sudamericano de Salud (Riggirozzi 2014); en las políticas de defensa y la adopción de medidas de confianza mutua (MCM) (Sanahuja y Verdes-Montenegro 2014); o en materia de observación electoral, con 16 misiones en su haber.

En cualquier caso, lo que se inició como una suerte de “crisis de silla vacía”³ para forzar la reforma de la organización, se convirtió meses después en un *sudamexit* que ha llevado a una crisis terminal y a la posible extinción de esta organización, lo que sería un hecho casi sin precedentes en la historia contemporánea del regionalismo latinoamericano. En agosto de 2018, sin dejar apenas margen de tiempo para la negociación, el presidente de Colombia, Iván Duque anunció que el envío de la carta oficial de denuncia del Tratado constitutivo de Unasur, iniciando así el trámite para la definitiva retirada de Colombia como miembro de la organización. Las propuestas de negociación de Ecuador y Bolivia, durante sus respectivas presidencias pro-témpore, no condujeron a resultados (España 2019). Bolivia, en particular, intentó sin éxito convocar a una reunión de cancilleres para desbloquear la situación, y tampoco prosperó su plan para que la elección de un nuevo secretario general pudiera hacerse por mayoría, con la abstención constructiva de los países en desacuerdo.

Entre marzo y abril de 2019 fueron Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay quienes iniciaron el trámite legal de retirada.⁴ Finalmente, el 15 de abril de 2019 Bolivia entregó la presidencia pro-témpore a Brasil, que ese mismo día denunció el tratado constitutivo para formalizar su salida de la organización (Agencia EFE 2019). Ecuador también se había retirado anteriormente del bloque “bolivariano” del ALBA-TCP, y ya en julio de 2018 había reclamado la devolución del moderno edificio que ese país había donado como sede de Unasur para destinarlo a una universidad indígena.

En paralelo a la retirada de Unasur, los ocho países sudamericanos ideológicamente afines (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú) se reunieron el 22 de marzo de 2019 en Santiago, en una cumbre convocada por el presidente de Chile, Sebastián Piñera, para sustituir esa organización con el “Foro para el Progreso de América del Sur” (Prosur). La iniciativa, liderada por Piñera, se había anunciado en enero de 2019. Pronto contó con el visible apoyo de Iván Duque, y se perfiló en una reunión de embajadores en Santiago de Chile en febrero de ese año. Las fuertes críticas que suscitó el proyecto, entre otras de los excancilleres de Chile Hernando

³ La expresión “crisis de la silla vacía” alude al abandono temporal del Consejo de la Comunidad Económica Europea en 1965 por parte de Francia, para forzar la adopción de decisiones por unanimidad en vez de mayoría cualificada. Se cerró con el “Compromiso de Luxemburgo” de 1966.

⁴ En esa fecha, Perú mantenía su participación en suspenso, con lo que solo 5 de los 12 Estados miembros originales (Bolivia, Guayana, Surinam, Uruguay y Venezuela) se mantenían activos dentro de la organización.

Muñoz, José Miguel Insulza y Juan Gabriel Valdés, pudieron rebajar el alcance inicial de la propuesta inicial (Jara 2019). Salvo Venezuela, todos los miembros de Unasur estaban invitados, pero Surinam, Bolivia y Uruguay acudieron a la cumbre solo en calidad de observadores, y no suscribieron la “Declaración de Santiago”, que instituye Prosur. El presidente de este último país, Tabaré Vázquez, anunció que dejaba la decisión de sumarse a Prosur a su sucesor, tras las elecciones presidenciales convocadas en ese país en octubre de 2019. Como era previsible, el candidato de oposición, el nacionalista Luis Lacalle, ya ha anunciado que, de llegar a la presidencia, retirará a Uruguay de Unasur (Asteggiante 2019).

En la Declaración de Santiago se afirmó que Prosur debería contar con una estructura “flexible y liviana”, “con reglas de funcionamiento claras”, y con “un mecanismo ágil de toma de decisiones”, y que los requisitos esenciales para participar serán la plena vigencia de la democracia y los derechos humanos, así como el principio de soberanía e integridad territorial de los Estados, con respeto al derecho internacional. Más que sustituir a Unasur, el Prosur supone una suerte de institucionalización del Grupo de Lima, al basarse en una identidad ideológica excluyente, si bien dicho grupo continúa vigente.

Dejando a un lado la retórica política grandilocuente y el ruido mediático que ha acompañado el lanzamiento de Prosur, como otras iniciativas regionales anteriores, en realidad se trata de una propuesta débil e inconcreta. Desde la perspectiva del regionalismo comparado Prosur no puede ser caracterizado como organización de integración, ni tan siquiera de cooperación institucionalizada, pese a que su propósito declarado es “renovar” y “avanzar” en la cooperación y la integración regional. La propia Declaración describe al Prosur —o, más bien, lo desdibuja de manera deliberada— como “espacio” regional de coordinación y cooperación. Es decir, lo define como mero foro de deliberación presidencial, sin órganos, mandato y atribuciones, y la “claridad” de las reglas y mecanismos de toma de decisiones que se anuncia se resuelve, en realidad, no estableciendo ninguna. Incluso CELAC, como foro de diálogo y concertación política poco institucionalizado, era más preciso en cuanto a los mecanismos decisorios para la gestión de crisis regionales. Si ello ha de ser definido posteriormente, entonces la propuesta denota una notable improvisación (The Economist 2019). Una vez más, en nombre de una pretendida agilidad y eficacia, se confunde de manera deliberada institucionalización, normas, y seguridad jurídica, con “burocracia”.

La exigencia de la vigencia de la democracia y el respeto de los derechos humanos es de tipo declarativo, pues Prosur no trae consigo una cláusula democrática jurídicamente vinculante —como sí la tiene

Prosur no puede ser caracterizado como una organización de integración regional

Unasur o Mercosur—, con una definición clara de los supuestos en los que ha de activarse, quedando así al arbitrio de los presidentes. No contribuye a su credibilidad democrática la declaración reservada enviada a la OEA por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay el 6 de abril de 2019, pocos días de establecerse Prosur, en la que ponen en cuestión la actuación del sistema interamericano de derechos humanos (Comisión y Corte) y reclaman mayor atención al principio de subsidiariedad de dicho sistema, y se pide que se respete “el legítimo espacio de autonomía del que disponen los Estados” y su “margen de apreciación”, y que se tengan en cuenta las realidades “políticas, económicas y sociales” de los mismos. Una declaración que, según la organización Human Rights Watch, acerca a estos gobiernos a los que, desde posiciones “bolivarianas”, han cuestionado dicho sistema y sus garantías; y que puede llevar a debilitarlo, y en particular su actuación en materia de género, identidad sexual, o derechos reproductivos de la mujer, en un escenario regional de gobiernos conservadores (Gómez 2019).

Por último, aunque no se propone nada concreto con relación al comercio, Prosur se solapa con otros foros regionales, en los que también participan estos países, como la Alianza del Pacífico o el propio Mercosur. En cuanto a las áreas de trabajo, la Declaración de Santiago menciona infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, y prevención y manejo de desastres naturales ... que, llamativamente, coinciden con las que daban contenido a Unasur.

En suma, Prosur es una nueva muestra de diplomacia presidencial basada, sobre todo, en liderazgos circunstanciales —en este caso, de Piñera y de Duque—, ante la notoria inhibición de Brasil, y en la afinidad ideológica de los gobiernos de turno. Mas allá de su orientación liberal-conservadora, no se diferencia en lo esencial de otras iniciativas ideologizadas y deliberadamente débiles en su institucionalidad, como el ALBA-TCP. Como esta última, es funcional a propósitos de legitimación y movilización política interna, en una lógica de fuerte polarización, mas que a sus propósitos declarados de cooperación e integración. Según señalaba Juan Carlos Herrera en *The New York Times*, “Ante la coexistencia alarmante de tantos órganos regionales, la creación de Prosur no solo es contraproducente, sino también inútil”. El carácter fuertemente ideologizado del proyecto —aunque se afirme lo contrario— no lo define como un mecanismo inclusivo ni es garantía de continuidad (The Economist 2019; García 2019). Como señaló el expresidente de Colombia, Juan Manuel Santos, difícilmente sobrevivirá al inevitable cambio de ciclo político (Agencia EFE 2019a).

Mercosur: entre el “giro comercial” y la “flexibilización”

Mercosur, que sigue siendo el principal acuerdo comercial de la región, no ha sido ajeno a los cuestionamientos de las nuevas derechas latinoamericanas, que pretenden dejar atrás lo que se denominó el Mercosur “productivo, social y ciudadano” impulsado en el anterior ciclo de gobiernos progresistas (Perrotta y Porcelli 2016). El giro liberal-conservador que han supuesto las presidencias de Macri y Temer significó una reevaluación de Mercosur y su significación, que se expresó con claridad en la cumbre celebrada en Mendoza (Argentina) en julio de 2017, escenario del “giro comercial” de este grupo. En particular, en esta reunión se planteó la necesidad de una “convergencia” de Mercosur con la más liberal Alianza del Pacífico, se expresó un renovado compromiso con las negociaciones con la UE, y se abrió la puerta a nuevos reclamos de “flexibilización” de este bloque, derogando las normas que lo mantienen como unión aduanera, con su correlato de arancel externo y política comercial común. Ello supone eliminar la decisión 32/00, adoptada en 2001, que impide alcanzar acuerdos bilaterales con socios externos. Esta propuesta, que ya presentó Uruguay en 2016, requiere del voto unánime de los miembros de Mercosur. Como se indicó, dar ese paso significaría redefinir Mercosur como un área de libre comercio, y permitiría estrategias individuales de apertura y liberalización, incluyendo acuerdos de libre comercio.

Mercosur no ha sido ajeno a los cuestionamientos de las nuevas derechas latinoamericanas

El discurso a favor de “flexibilizar” Mercosur fue más marcado en Brasil, Paraguay y Uruguay, y más matizado por parte de Argentina. Sin embargo, Brasil atemperó su inicial empeño reformista ante la constatación de que la UE era reacia a “bilateralizar” la relación, y seguía apostando por un acuerdo interregional en el que liberalizar el comercio y preservar la integración debían ser compatibles; y que, una vez electo Trump, ni Brasil ni otros países del bloque podían esperar ninguna oferta de tratado de libre comercio bilateral por parte de Estados Unidos.

Puede alegarse que estos gobiernos partían de una lectura errónea del escenario internacional: deseaban “abrirse al mundo” y “abrazar la globalización” en el momento en el que la globalización se encontraba en crisis, y los propios países avanzados, así como China, optaban por un repliegue económico y político, en ocasiones teñido de nacionalismo y proteccionismo. Al tiempo, se empezaba a observar un claro retraimiento de las dinámicas de transnacionalización económica y en las normas multilaterales que habían impulsado la globalización en las décadas precedentes (Sanahuja y Comini 2018). En un escenario como este, mercados regionales como Mercosur adquieren una renovada importancia.

La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil ha sometido a nuevas tensiones al eje Brasil-Argentina, sobre el que descansa Mercosur, así como al propio bloque comercial en su conjunto. Tensiones que emanan, en parte, de las contradicciones de la política exterior brasileña, sobre la que pugnan los “cruzados” más ideologizados, como el canciller Araújo, favorables a un mayor alineamiento con Estados Unidos; el neoliberalismo del ministro de Economía, Paulo Guedes, crítico con Mercosur; o las posiciones más atemperadas del General Mourão desde la vicepresidencia, que no olvidan la importante relación económica con China y el valor de Mercosur (Frenkel 2019; Rodrigues 2019). El nuevo ministro de economía, Paulo Guedes, ya afirmó que Mercosur no era prioritario; ha privilegiado la relación con Chile y no con Argentina, y ha exigido, de nuevo, “flexibilizar” Mercosur abandonando la unión aduanera, y convertir al grupo en una zona de libre comercio (Stratfor 2019). En una conferencia en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales en abril de 2019, el canciller Araújo presentó una posición más matizada, respaldando Mercosur, pero reclamó una reducción más agresiva del arancel externo común, a modo de *shock*, para ganar competitividad y permitir negociaciones bilaterales (El Cronista 2019).

El acercamiento de Brasil a Estados Unidos, por otro lado, ha venido acompañado por los hechos: en la visita de Bolsonaro en marzo de 2019, Brasil ofreció a ese país, con pocas contrapartidas, una cuota de 750.000 toneladas de trigo libre del arancel común de Mercosur, sin tan siquiera informar a Argentina, tradicional proveedor de ese producto para el mercado brasileño en el comercio intra-Mercosur. Ello representa aproximadamente el 12% de las importaciones totales de ese producto por parte de Brasil, que suponen unos 6,8 millones de toneladas, de las que Argentina provee casi 6 millones. El gobierno y las asociaciones de productores de Argentina, molestos por esta decisión, temen que esa cuota, con validez inicial por un año, pueda terminar siendo permanente y erosione su acceso preferente dentro de Mercosur (Reuters 2019; Mercopress 2019; La Nación 2019).

La voluntad de rebajar el perfil político de Mercosur y resituarlo en el eje del libre comercio es también visible en otros hechos: la resistencia a dar curso a la solicitud de adhesión de Bolivia; o la decisión adoptada el 17 de abril de 2019, por iniciativa de Paraguay, con el respaldo de Argentina y Brasil, pero sin el de Uruguay. Ese acuerdo suspende la aplicación del protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur (Parlasur), adoptado en 2005, en lo referido a la elección de sus miembros por sufragio universal y directo, con el argumento de “despolitizar” Mercosur y “reducir costes y burocracia”. Es cierto que esa elección no se había llegado a aplicar plenamente, pues dicho protocolo establecía como plazo para esa elección el año 2014, y solo

Argentina y Uruguay habían adoptado la legislación que permitía la elección directa. Por ello, se había establecido una prórroga hasta 2020. También es cierto que esta cámara tiene una difícil justificación pues sus competencias son solo deliberativas y consultivas, pues no existe en Mercosur un procedimiento legislativo supranacional. Pero la iniciativa no va orientada a resolver esas carencias y reforzar las instituciones ni la legitimidad democrática de Mercosur, sino a resituarlo como espacio exclusivamente comercial.

Reflexiones finales: contestación normativa y restauración conservadora

Como se indicó, el cuestionamiento de ALBA-TCP, CELAC, Unasur e incluso de Mercosur, en su forma actual, es parte de la agenda de restauración conservadora de gobiernos de las “nuevas derechas” para dismantlar el legado regional de los gobiernos progresistas. Además, responde más a lógicas de polarización en el ámbito de la política interna, que a criterios u objetivos de política exterior o de política de desarrollo. Estas organizaciones se han presentado, en un ejercicio discursivo de resignificación política, como epígonos de las ideologías “bolivarianas”. Cuestionar Unasur o CELAC se ha revelado, en suma, como discurso o fórmula de bajo coste de las nuevas derechas para la polarización, la movilización política y la deslegitimación de las fuerzas progresistas y como marcadores simbólicos de un nuevo ciclo político.

A principios de los 2000, como ha argumentado Olivier Dabène (2012), la llegada de los gobiernos progresistas significó la “repolitización” del regionalismo y la integración, en clave desarrollista y autonomista, frente a la supuesta racionalidad instrumental del “regionalismo abierto”. Con el giro a la derecha que vive Latinoamérica, esa “repolitización” cambia de signo. Aunque se alega que el objetivo es “desideologizar” la integración regional, en realidad lo que se observa es, de nuevo, la preeminencia del discurso ideológico, esta vez desde la derecha o la ultraderecha. En cierta forma, la propuesta de Prosur configura una suerte de “ALBA de derechas”, funcional a necesidades internas de legitimación que hacen de Venezuela el referente externo en el que encuadrar y desacreditar a las fuerzas progresistas de cada país.

Con todo ello, puede hablarse de un ciclo de cuestionamiento o “contestación” normativa al regionalismo, de carácter discursivo, y también en las instituciones y la política, que se legitima con discursos conservadores, nacionalistas y/o de extrema derecha. Esos discursos y prácticas, como factores de agencia, se convierten así en importantes elementos explicativos de la crisis que experimenta la coopera-

*Cuestionar
Unasur o CELAC
es una fórmula
de bajo coste
para la
polarización
política y la
deslegitimación
de las fuerzas
progresistas*

ción y la integración regional en América Latina. En ese sentido, la región se sincroniza, con las lógicas especificidades y mediaciones propias, con un ciclo global de ascenso del nacionalismo y la extrema derecha que se observa también en Europa, en Estados Unidos, y en otras latitudes. En ese ciclo también emergen dinámicas de contestación material y normativa del regionalismo y la integración —como se observa, en particular, en la oleada de euroescepticismo nacionalista que cuestiona la integración europea— y en un sentido más amplio, de impugnación del orden internacional liberal.

En términos de la inserción internacional de América Latina, este proceso también es parte de un realineamiento de las políticas exteriores con la de Estados Unidos, que con Trump retorna a la región, y supone subordinarse, de manera voluntaria y auto-infligida, a la actuación de actores externos. Empeñada en crear trampantojos ideológicos al calor de los gobiernos de turno, como Prosur, en vez de verdaderas instituciones de integración, la región se condena a la irrelevancia en la política mundial y renuncia a tener recursos propios para actuar. Supone también que Brasil abandona el “liderazgo cooperativo” como potencia regional que Unasur había asentado, y la renuncia de América Latina a contribuir al multilateralismo global a partir de organizaciones regionales fuertes.

Ello es visible, en primer lugar, en el ámbito económico y de las políticas de desarrollo, en el que la región parece privarse a sí misma de instrumentos de acción colectiva para buscar acomodo en ofertas como la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” de China, insistiendo en fórmulas individuales y en un modelo de reprimarización productiva muy dependiente del ciclo económico global; o en negociaciones asimétricas con Estados Unidos, que ya no asume el libre comercio conforme a reglas multilaterales y retorna a fórmulas de “comercio administrado”. En segundo lugar, en el plano político, la región se ha lanzado a un ciclo autodestructivo para dismantelar las organizaciones que como Unasur o CELAC daban capacidad a la región para afrontar crisis políticas a través de la mediación, el arbitraje, la negociación y otros mecanismos de gestión de crisis, y así frenar derivas autoritarias y contribuir a la estabilidad y la gobernabilidad democrática. A la postre, ello significa dejar esos asuntos en manos de los actores externos, con sus respectivas agendas de intereses geopolíticos, económicos, y de legitimación en el ámbito de la política interna: un Estados Unidos declinante y con una presidencia histriónica, más preocupado por las elecciones en Florida o por la expansión de China que por la democracia en Latinoamérica; una China y Rusia aun lejanas, poco o nada democráticas, pero que exigen que se reconozca su estatus de países emergentes y defienden sus crecientes intereses en los recursos naturales de la región; y una UE cuya voluntad de mediación y valores cosmopolitas no se ven acompañados por una acción

exterior efectiva y creíble, a causa de su fragmentación. Así lo muestra la crisis de Venezuela, ante la que la región parece haberse inhabilitado a sí misma para dar una respuesta efectiva, y en la que, más como parte del problema que de la solución, ya han irrumpido esos actores externos.

Referencias bibliográficas

Acosta, D. (2015), "Toward a South American Citizenship? The Development of a New Post-National Form of Membership in the Region", *Journal of International Affairs*, vol. 6, nº 2, pp. 213-221.

Acosta, D., Blouin, C., y Freier, L. F. (2019), "La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas", *Documentos de Trabajo, Fundación Carolina* nº 3/2019.

Agencia EFE (2019a), "Santos prevé el fracaso de Prosur porque es una integración ideológica como Unasur", *La Vanguardia*, 26 de marzo.

Agencia EFE (2019b), "Bolivia da el relevo de Unasur a Brasil tras los intentos fallidos de una cumbre", *Eldiario.es*, 15 de abril.

Aponte, M. (2014), *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP*, Buenos Aires, CLACSO.

Armendáriz, A. (2018) "Sumida en la crisis la Unasur tiene un destino cada vez más incierto", *La Nación*, 6 de agosto.

Asteggiant, A. (2019), "Lacalle Pou: "Si nos toca ser gobierno nos vamos a ir de Unasur y esos lugares que trajo el chavismo", *El País Uruguay*, 24 de abril.

Benzi, D. y Narea, M. (2019), "Crónica de una Secretaria General acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de Unasur" en *Visioni latinoamericane* (en prensa).

Brumat, L. (2019), "Migration as the 'rise of the right' in South America: Is there an increasing anti-immigration sentiment in the Southern Cone?", *Migration Policy Center Blog*, European University Institute. Florencia, 1 de marzo. Disponible en: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-rise-right-south-america-increasing-anti-immigration-sentiment-southern-cone/>

Caballero, S. (2019), "Reformas para el Mercosur: ¿Solución o nuevos problemas?", *Análisis Carolina* nº 5/2019, 9 de abril.

Caetano, G. (2019), "Los nuevos rumbos del Mercosur: el cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña", *Foro Internacional* vol. LIX, nº 1, pp. 47-88.

Camilleri, M. J. y Hanson, Fen O. (2018), *No Strangers at the Gate. Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration Crisis*, Washington, Centre for International Governance and The Inter-American Dialogue, octubre.

Closa, C., Castillo, P. y Palestini, S. (2016), *Organizaciones regionales y mecanismos de protección de la democracia en América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

CRIES (2018), *Respuestas Regionales a la Crisis en Venezuela: resguardando los derechos humanos de refugiados y migrantes*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 15 de marzo.

Dabène, O. (2012), "Consistency and Resilience through cycles of repolitization", en Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.), *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of*

Latin America, Londres, Springer, pp. 41-64.

El Cronista (2019), "Brazo exterior de Bolsonaro pide "shock" en aranceles del Mercosur", 8 de abril.

Elliott, K. A. (2018), "Trump's Tariffs Herald the Return of 'Managed Trade'", *World Politics Review*, 7 de agosto.

España, S. (2019), "Ecuador se retira de Unasur y abre la puerta a nuevas iniciativas de integración", *El País*, 14 de marzo.

Espinoza, J. (2018), "SICA intenta destrabar el diálogo", *El Nuevo Diario*, 19 de septiembre.

Frenkel, A. (2019), "Un cruzado en la cancillería brasileña: Ernesto Araújo y la política exterior bolsonarista", *Nueva Sociedad*, edición digital, febrero [Disponible en: <http://nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>]

García, A. (2019), "El Prosur para la desintegración regional", *Página 12*, 31 de marzo.

Gómez, S. (2019), "HRW denuncia ataque de Colombia y otros países contra la CIDH", *El Tiempo*, 24 de abril.

Herrera, J. C. (2019), "Prosur: el nuevo mecanismo para no integrar a Latinoamérica", *The New York Times en español*, 9 de abril.

International Crisis Group (ICG) (2018), "Nicaragua: caminos hacia el diálogo después de la revuelta aplastada", *ICG Informe sobre América Latina* nº 72, 19 de diciembre.

Jara, A. (2019), "Excancilleres critican creación de bloque internacional que reemplazará a Unasur", *La Tercera*, 18 de febrero.

La Nación (2019), "Malestar oficial tras la decisión de Brasil de darle una cuota de trigo a EE UU", 20 de marzo.

Mercopress (2019), "Mercosur farmers protest Bolsonaro's decision to allow US wheat imports free of tariffs", 21 de marzo.

Mijares, V. M. y Rojas, N. (2018), "Venezuelan Migration Crisis puts the Region's Democratic Governability at Risk", *Giga Focus Latin America* nº 6, octubre.

Natanson, J. (2019), "Argentina en su laberinto", *Análisis Carolina* nº 4/2019, 2 de abril.

Nolte, D. (2016), "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations", *Giga Focus Latin America* nº 4, agosto.

Nolte, D. (2017), "Trade: The Undervalued Driver of Regional Integration in Latin America", *Giga Focus Latin America* nº 5, septiembre.

Ospina, P. (2019), "Ecuador: ¿Realmente hay un "giro a la derecha?", *Nueva Sociedad*, edición digital, abril [Disponible en: <http://nuso.org/articulo/ecuador-moreno-correa-elecciones-politica/>]

Palestini, S. y Agostinis, G. (2014), *Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR*, Florencia, European University Institute, RSCAS working paper 2014/73.

Pastrana, E. y Castro, R. (2017), "La Alianza del Pacífico: un eje articulador del interregionalismo pos-TPP", en Serbin, A., Martínez, L., Ramanzinim H. y Serbin Pont, A. (Coords.), *América Latina y el Caribe: una compleja transición. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 2017*, Buenos Aires, CRIES, pp. 71-94.

Perrotta, D. y Porcelli, E. (2016), "Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa", *Márgenes. Revista de Economía Política*, vol. 2, nº 2, pp. 51-87,

- Reuters (2019), "US-Brazil wheat deal worries local argentine farmers", 20 de marzo.
- Riggiozzi, P. (2014), "Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America", *Economy and Society*, vol. 33, nº 3, pp. 432-454.
- Rodrigues, G. M. A. (2019), "¿El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil", *Análisis Carolina* nº 6/2019, 15 de abril.
- Samper, E. (2018), "Unasur, lo que el viento se quiere llevar", *La Vanguardia*, 23 de mayo.
- Sanahuja, J. A., y Verdes-Montenegro, F. J. (2014), "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; y Ramanzini, Haroldo (Jr.) (Coords.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe 2013-14*, Buenos Aires, CRIES, pp. 487-529.
- Sanahuja, J. A. (2017), "Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle", en Briceño, J. y Morales, I. (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific-Atlantic divide?* Londres, Routledge, pp. 99-124.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018a), "Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis", *Nueva Sociedad* nº 275, mayo-junio, pp. 32-46.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018b), "Unasur: ¿'Sudamexit' o la estrategia de la silla vacía?", *ESGlobal*, 4 de mayo.
- Sanahuja, J. A. (2019), "Malestar democrático y retos de la crisis de la globalización", en Sahagún, F. (Coord.), *Panorama Estratégico 2019*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa (En prensa).
- Serbin Pont, A. (2018), "La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo", *Pensamiento Propio* nº 47, pp. 129-158.
- Smilde, D. y Ramsay, G. (2019), "El difícil camino hacia Adelante: Venezuela y el Grupo de Contacto Internacional", *Análisis Carolina* nº 1/2019, 4 de marzo.
- Stratfor (2019), "Brazil's Next President Is Looking to Shake Up Mercosur", 30 de noviembre.
- The Economist (2019), "Why Prosur is not the way to unite South America", 21 de marzo.
- Tinbergen, J. (1965), *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier (2ª edición)
- Tussie, D. (2016), "Presidential diplomacy in Unasur: coming together for crisis management or marking turfs?", en Mace, G., Theriën, J. P., Dabène, O., y Tussie, D. (eds.), *Summits & Regional Governance: the Americas in comparative perspective*, Londres, Routledge, pp. 71-87.
- Wiener, A. (2017), "A Theory of Contestation – A Concise Summary of its Arguments and Concepts", *Polity* vol. 49, nº 1, pp. 109-125